

# A gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família: uma experiência intersetorial e federativa

## Daniel de Aquino Ximenes

Doutor em sociologia pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em política pública e gestão governamental. Diretor do Departamento de Condicionalidades/Secretaria Nacional de Renda de Cidadania/Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

E-mail: daniel.ximenes@mds.gov.br

## Juliana Picoli Agatte

Mestre em política social pela Universidade de Brasília (UnB). Assessora do Departamento de Condicionalidades/Secretaria Nacional de Renda de Cidadania/Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

E-mail: juliana.agatte@mds.gov.br

## Management of the conditionalities of the Programa Bolsa Família: an intersectoral and federative experience

### Abstract

*This article addresses the operational management of conditionalities of Bolsa Familia Program, with emphasis on the joint federal and intersectoral. The monitoring of school attendance and health of the beneficiary families in addition to recording such information on specific systems, involves a wide network of regular professional from education, health and social care in all Brazilian states and municipalities. Through the results of monitoring of conditionalities is possible to identify difficulties in accessing basic social services, by inadequate availability of services and difficulties in management of public power or vulnerability and social risk of the beneficiary families. It is understood that the intersectoral coordination between the areas of education, health and social care in the three federal levels are at the same time, the starting point and the challenge to improve the management of conditionalities, given its central objective of raising the effective of basic social rights and help break the cycle of intergenerational poverty.*

### Keywords

*Bolsa Família Program. Conditionalities. Intersectoral. Education. Health. Social Care.*

---

## Resumo

Este artigo aborda a operacionalização da gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família, com destaque para a articulação intersetorial e federativa. O acompanhamento da frequência escolar e o de saúde das famílias beneficiárias, além do registro dessas informações em sistemas específicos, envolve, periodicamente, ampla rede de profissionais de educação, saúde e assistência social em todos os municípios e estados brasileiros. Pelos resultados do acompanhamento de condicionalidades é possível identificar dificuldades no acesso aos serviços sociais básicos, seja pela inadequação na disponibilidade de serviços e dificuldades de gestão do poder público ou mesmo situações de vulnerabilidade e risco social das famílias beneficiárias. Entende-se que a articulação intersetorial entre as áreas de educação, saúde e assistência social nos três níveis federativos é, ao mesmo tempo, o ponto de partida e o desafio para o aprimoramento da gestão das condicionalidades, diante do seu objetivo central de elevar a efetivação dos direitos sociais básicos e contribuir para a ruptura do ciclo de pobreza entre gerações.

### Palavras-chave

Programa Bolsa Família. Condicionalidades. Intersetorialidade. Educação. Saúde. Articulação Federativa.

---

## INTRODUÇÃO

O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência de renda com condicionalidades, direcionado às famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza, com renda *per capita* de até R\$ 140,00, inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. O programa foi sancionado pela Lei nº 10.836 de 09 de janeiro de 2004, e regulamentado pelo Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004, o qual prevê que a execução e gestão do programa deverão ser feitas de forma “descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a

intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social”.

A execução do Programa Bolsa Família incorpora três dimensões centrais, quais sejam: o alívio imediato da pobreza que se concretiza pela transferência de renda direta às famílias pobres; a ruptura do ciclo de pobreza entre gerações por meio do acesso aos serviços sociais básicos de saúde, educação e assistência social, e a disponibilidade de ações e programas complementares que qualifiquem a oferta de serviços e apoiem o desenvolvimento das famílias.

O núcleo familiar beneficiário do Programa Bolsa Família recebe um recurso que pode variar entre R\$ 32,00 a R\$ 306,00,<sup>1</sup> conforme a composição familiar e a situação de pobreza ou de extrema pobreza. Em maio de 2012, 13,5 milhões de famílias foram atendidas pelo Programa Bolsa Família, em todos os municípios brasileiros, com benefício médio no valor de R\$ 120,00.

Uma família considerada extremamente pobre, que segundo os critérios do programa é uma família com renda *per capita* de até R\$ 70,00, recebe *benefício básico* mensal no valor de R\$ 70,00, independentemente da composição de parentesco, e também pode receber benefícios variáveis. Uma família em situação de pobreza (renda *per capita* entre 70,00 e 140,00) recebe somente benefícios variáveis. As famílias com renda *per capita* de até R\$ 140,00, composta por pessoas entre 0 e 17 anos e gestantes podem receber o *benefício variável* (R\$ 32,00) e o *benefício variável vinculado ao adolescente* (R\$38,00). Todavia, o benefício variável é concedido até o limite de cinco integrantes no perfil (0 a 15 anos e gestantes) e o benefício variável vinculado ao adolescente até o limite de dois integrantes no perfil (16 e 17 anos). Outra modalidade trata-se do *benefício variável para superação da extrema pobreza* direcionado às famílias do PBF, com integrantes entre 0 e 6 anos, que apresentem renda *per capita*

igual ou inferior a R\$ 70,00. Pretende-se com esse benefício garantir que todas as famílias do PBF que possuam crianças de até 6 anos de idade tenham renda *per capita* mensal acima do limite da extrema pobreza, ou seja, superior a R\$ 70,00.

A característica do Bolsa Família, que dialoga com a dimensão da ruptura do ciclo intergeracional da pobreza, consiste na vinculação do recebimento da transferência de renda ao cumprimento de compromissos ou condicionalidades por parte das famílias nas áreas de saúde, educação e assistência social. As condicionalidades previstas são a matrícula e frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos e de 75% para jovens de 16 e 17 anos; o acompanhamento do calendário vacinal e do crescimento e desenvolvimento para crianças até 7 anos, do pré-natal para gestantes e puerpério e, ainda, o acompanhamento da frequência de crianças incluídas no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) aos serviços de convivência e fortalecimento de vínculos<sup>2</sup>.

Pretende-se com as condicionalidades reforçar o acesso das famílias beneficiárias às políticas de educação, saúde e assistência social, promovendo melhoria das condições de vida, bem como levar o poder público a assegurar a oferta desses serviços. O adequado acompanhamento das condicionalidades possibilita a identificação de situações de vulnerabilidades no contexto familiar que interfiram no acesso aos serviços básicos a que as famílias têm direito, demandando ações do poder público no atendimento a essas situações.

Pelas condicionalidades do PBF, a expectativa é de que as crianças acompanhadas cumpram adequadamente o ciclo da educação básica e tenham acompanhamento de saúde no período gestacional e primeiros anos de vida. Portanto, uma situação melhor do que a vivenciada por seus pais e familiares, que em sua ampla maioria são analfabetos absolutos ou funcionais. Pressupõe-se que essas criança, ao se tornarem adultas, terão

<sup>1</sup> Exceto as famílias que serão contempladas pelo Benefício Variável para Superação da Extrema Pobreza, a partir de junho de 2012, conforme o exposto na Medida Provisória nº 570, de 2012.

<sup>2</sup> Neste último caso referente aos serviços do PETI, ainda não foi implementada a condicionalidade.

melhores condições de inserção no mercado de trabalho e desenvolvimento do exercício de cidadania, e esse é o sentido almejado de ruptura do ciclo intergeracional da pobreza no âmbito do Programa Bolsa Família.

Particularmente com o acompanhamento das condicionalidades, o PBF permite uma abordagem integral tanto das famílias, em sua trajetória de vida, quanto das ações voltadas para o enfrentamento das suas situações de vulnerabilidades. A sinergia gerada pela oferta simultânea do benefício monetário e dos serviços sociais de educação, saúde e assistência social potencializa a capacidade de desenvolvimento das famílias, contribuindo para sua melhor inserção na dinâmica da vida social, comunitária e produtiva.

Ao reforçar, pelo monitoramento e atenção especial das políticas públicas, o acesso dessa população aos serviços sociais básicos de saúde e educação, o principal objetivo das condicionalidades é a elevação do grau de efetivação dos direitos sociais dos beneficiários, historicamente os mais excluídos dos serviços de educação e saúde, ou os mais precariamente atendidos.

## **GESTÃO DE CONDICIONALIDADES: ARTICULAÇÃO INTERSETORIAL E FEDERATIVA**

As famílias com integrantes que correspondem ao público para acompanhamento das condicionalidades, quando inseridas no Programa Bolsa Família, devem garantir o cumprimento das condicionalidades previstas, como contrapartida do benefício recebido mensalmente. A gestão das condicionalidades consiste na maneira como a União, os estados e municípios se organizam com o objetivo de monitorar se as famílias cumprem as condicionalidades, no sentido do reforço do acesso aos serviços sociais básicos de educação, saúde e assistência social. A divisão de atribuições entre os entes federados no que diz respeito ao acompanhamento das condicionalidades de educação e de saúde foi estabelecida em 2004, respectivamente, por meio da Portaria

Interministerial nº 3.789 de 17 de novembro e da Portaria Interministerial nº 2.509 de 18 de novembro.

A gestão de condicionalidades do Programa Bolsa Família foi regulamentada pela Portaria nº 321, de 29 de setembro de 2008, que substituiu a Portaria nº 551, de 09 de novembro de 2005. Segundo a Portaria nº 321, a gestão de condicionalidades compreende um conjunto de ações que se estendem desde a extração da base de dados do Cadastro Único com o perfil das famílias a serem acompanhadas no âmbito dos municípios até a consolidação das informações inseridas nos sistemas com base no monitoramento de educação e de saúde e a apuração dos resultados. É uma rotina complexa que “envolve o exercício de atribuições complementares e coordenadas no âmbito da União, estados e municípios”, que deve ser executada de forma descentralizada, observada a intersetorialidade entre as políticas de educação, saúde e assistência social (Portaria nº 321, art.12).

O Departamento de Condicionalidades (Decon), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) é responsável por articular as ações de gestão das condicionalidades no âmbito nacional. Na esfera estadual, a coordenação compete aos coordenadores estaduais do Programa Bolsa Família, e nos municípios é de responsabilidade do gestor municipal do PBF. Na maioria das situações, tanto o coordenador estadual do PBF quanto o gestor municipal estão vinculado às secretarias de Assistência Social.

Na área de educação, a Diretoria de Educação em Direitos Humanos e Inclusão/Secadi/MEC é a responsável pela coordenação da condicionalidade de educação, ao passo que nos estados essa atribuição é de competência dos coordenadores estaduais da frequência escolar e, nos municípios, dos operadores municipais da frequência escolar, ambos indicados pelos gestores das secretarias de Educação.

A coordenação nacional da condicionalidade de saúde é de responsabilidade do Departamento

de Atenção Básica/SAS/MS e, nos estados e municípios, a gestão do PBF compete aos responsáveis técnicos indicados pelas secretarias de Saúde. No quadro 1 estão as três políticas centrais e os principais responsáveis pelo acompanhamento periódico das condicionalidades.

## QUADRO 1

### Rede de Implementação das Condicionalidades

Áreas	Rede de responsáveis pela implementação das condicionalidades
Educação	<p><b>Federal</b> – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi)/ Ministério da Educação</p> <p><b>Estadual</b> – Coordenador Estadual da Frequência Escolar</p> <p><b>Municipal</b> – Operador Municipal da Frequência Escolar</p>
Saúde	<p><b>Federal</b> – Secretaria de Atenção à Saúde (SAS)/ Ministério da Saúde</p> <p><b>Estadual</b> – Coordenador Estadual do PBF na Saúde</p> <p><b>Municipal</b> – Técnico responsável pelo PBF na saúde</p>
Assistência Social/ PBF	<p><b>Federal</b> – Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc)/ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome</p> <p><b>Estadual</b> – Coordenador Estadual do Programa Bolsa Família</p> <p><b>Municipal</b> – Gestor Municipal do Programa Bolsa Família e do Cadastro único</p>

Fonte: Elaboração própria.

Importante ressaltar que, além dos responsáveis pela implementação das condicionalidades, designados em cada uma das áreas nas três esferas federativas, foram instituídos espaços no âmbito federal, estadual e municipal que fortalecem a articulação intersetorial e federativa das condicionalidades, quais sejam: Fórum Intersetorial e Intergovernamental de Condicionalidades<sup>3</sup>, Coordenação Intersetorial Estadual do Programa Bolsa Família<sup>4</sup> e Instância de Controle Social do Programa Bolsa Família<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Instituído pela Portaria Interministerial MDS, MEC e MS n.º 02/2009,

<sup>4</sup> Instituída pela Portaria n.º 256, de 19 de março de 2010

<sup>5</sup> Instituída pela Portaria GM/MDS n.º 246, de 20 de maio de 2005

## OPERACIONALIZAÇÃO DA GESTÃO DAS CONDICIONALIDADES

Para viabilizar o acompanhamento das condicionalidades entre as três esferas de governo, a Portaria n.º 321 estabelece alguns critérios e procedimentos para serem executados no âmbito das instâncias federativas, sem prejuízo de outras instruções e normas complementares. Conforme a portaria, a gestão de condicionalidades compreende três atividades centrais: coleta de informações, pelo município e/ou pelo estado, e registro periódico nos sistemas; aplicação dos efeitos decorrentes do descumprimento de condicionalidades; e sistematização de informações sobre famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) em situação de descumprimento de condicionalidades para subsidiar o acompanhamento por outras políticas públicas, de forma a reduzir as vulnerabilidades de tais famílias.

O acompanhamento das condicionalidades é feito no âmbito dos municípios e estados com agendas diferenciadas pautadas pelo Ministério da Saúde (MS), Ministério da Educação (MEC) e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Na saúde, o acompanhamento tem periodicidade semestral (janeiro a junho, julho a dezembro) enquanto na educação o acompanhamento é feito a cada bimestre (fevereiro/março, abril/maio, junho/julho, agosto/setembro e outubro/novembro).

O Departamento de Condicionalidades (Decon), em etapa anterior ao período de acompanhamento, por meio do Sistema de Condicionalidades (Sicon), extrai do Cadastro Único de Programas Sociais a base de dados com as informações das famílias beneficiárias do PBF, com integrantes no perfil (educação e saúde), a serem acompanhados nos municípios. A base com as informações do público para monitoramento da condicionalidade de educação e de saúde é enviada aos Ministérios parceiros para que as informações sejam inseridas nos sistemas específicos<sup>6</sup>. As datas exatas de início e término do acompanhamento e

<sup>6</sup> Sistema de Gestão do Bolsa Família na Saúde: <http://bolsafamilia.datasus.gov.br> e Sistema Presença: <http://frequenciaescolarpbf.mec.gov.br>

do registro da condicionalidade são definidas em instrução operacional<sup>7</sup>, pactuada entre MDS/MEC e MS no início de cada ano.

No decorrer dos períodos de acompanhamento e registro das informações de educação e saúde, o Decon/MDS monitora o processo junto às diretorias do MEC e do MS, e junto às coordenações estaduais e municipais do Bolsa Família, as quais devem acompanhar as condicionalidades em suas esferas de competência. Da mesma forma, o MEC, o MS, bem como os coordenadores estaduais da Frequência Escolar e do Bolsa Família na Saúde monitoram o acompanhamento e registro das condicionalidades junto aos municípios.

O Ministério de Educação e o Ministério de Saúde, ao receber as informações do acompanhamento das condicionalidades, por meio de suas diretorias, organizam as informações e encaminham a base consolidada para o MDS. O Departamento de Condicionalidades, ao receber a base consolidada, por meio do Sicon, faz a apuração dos resultados para identificar as famílias em situação de descumprimento e iniciar o processo de repercussão no benefício. A repercussão no benefício ocorre nos meses ímpares e consiste na aplicação dos efeitos decorrentes do descumprimento das regras das condicionalidades, verificado com base nas informações registradas nos sistemas.

De acordo com a Portaria nº 321, de 29 de setembro de 2008, que regulamenta a gestão de condicionalidades do PBF, a família poderá receber desde uma notificação de advertência, até uma notificação de cancelamento do benefício conforme o número de descumprimentos registrados no seu histórico. Segundo o Guia de Condicionalidades,

O objetivo da aplicação dos efeitos gradativos sobre o benefício financeiro não é o de punir a família ou o jovem em descumprimento de condicionalidades, mas identificar os motivos do descumprimento e direcioná-los a ações sociais específicas, que possam

contribuir para reduzir o grau de vulnerabilidade social identificado e estimulá-los a superar, por meio de estratégias de acompanhamento familiar realizadas pelos municípios, as situações que os impedem de cumprir os seus compromissos na área de Saúde, Educação e Assistência Social. (p. 25)

As famílias, ao receber a mensagem no extrato bancário sobre a repercussão no benefício e constatarem, no momento do saque, a impossibilidade de recebê-lo, podem recorrer por meio de recurso administrativo<sup>8</sup> apresentado ao gestor municipal do PBF, para que a decisão seja revista. Compete ao gestor avaliar a justificativa e deferir ou indeferir o recurso. A possibilidade de entrar com recurso é mais uma rotina que compõe o ciclo de gestão das condicionalidades, e consiste numa alternativa que a família possui, com intuito de evitar que o seu benefício sofra algum efeito.

Outra possibilidade de garantir a manutenção da renda, mesmo que a família continue a descumprir a condicionalidade, consiste na inclusão da família em acompanhamento familiar no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (Suas)<sup>9</sup> e o registro desse acompanhamento no Sicon, com interrupção dos efeitos sobre o descumprimento das condicionalidades. Trata-se de mais uma ferramenta disponível no SICON que possibilita ao gestor/ técnico municipal assegurar a renda de uma família em situação de vulnerabilidade e risco social quando ela estiver em acompanhamento pela área de assistência social.

Percebe-se que a gestão das condicionalidades possui uma rotina complexa que envolve uma série de procedimentos que se repetem em todos os

<sup>8</sup> **Recurso:** é a contestação, por parte da família, de um efeito decorrente do descumprimento de condicionalidade. Deve ser avaliado pelo gestor municipal e, quando deferido, encaminhado ao MDS para limpeza do histórico da família, a fim de evitar a progressão dos efeitos gradativos. (GUIA, pg. 8)

<sup>9</sup> Para mais informações sobre o acompanhamento de famílias do PBF no âmbito do SUAS, consultar o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios de Transferência de Renda no Âmbito do SUAS, pactuado pela Resolução CIT nº 07, de 10 de setembro de 2009.

<sup>7</sup> Exemplo: Instrução Operacional nº 50,51 e 52, Senarc/ MDS, de 24 de fevereiro de 2012

bimestres na área de educação e em cada semestre na área de saúde, com o objetivo de monitorar o reforço do acesso aos serviços de educação e de saúde e, a partir dos resultados, identificar situações de maior vulnerabilidade e risco social vivenciadas pelas famílias que as impossibilitam de garantir a frequência escolar das crianças, adolescentes e jovens, bem como o acompanhamento básico de saúde das crianças e gestantes (vacinação, avaliação nutricional, pré-natal e puerpério).

Para que esse processo flua com o menor número possível de obstáculos, é necessário que os diferentes gestores em âmbito federal, bem como a articulação com os principais gestores nas esferas estaduais e municipais e a coordenação entre eles, estejam alinhados com os princípios, concepções e as rotinas administrativas, considerando os prazos, os critérios e, especialmente, os propósitos que envolvem a gestão das condicionalidades.

A gestão do acompanhamento das condicionalidades envolve uma megaoperação compartilhada entre as instâncias federativas (federal, estadual e municipal) e entre as políticas de educação, saúde e assistência social. A articulação federativa e a intersetorialidade são inerentes ao processo de gestão das condicionalidades e, quanto mais sintonizados estiverem os diferentes parceiros e políticas, melhores serão os resultados das condicionalidades “na elevação do grau de efetivação dos direitos sociais dos beneficiários por meio do acesso aos serviços sociais básicos” (GUIA, p.09, 2010).

## **RESULTADOS E DESAFIOS**

Além dos 27 coordenadores estaduais da educação, saúde e assistência social/PBF, e dos 5.565 coordenadores municipais do Programa Bolsa Família, operadores municipais da frequência escolar e coordenadores municipais da saúde/PBF, a rede de saúde, educação e assistência social em geral está mobilizada para o acompanhamento das condicionalidades. São cerca de 160 mil escolas que possuem ao menos um beneficiário

do PBF em seu quadro de estudantes, portanto nestas escolas a atuação de diretores e secretários escolares para informar sobre a frequência escolar é indispensável. Além disso, na saúde, são 250 mil agentes comunitários de saúde e aproximadamente 100 mil equipes de saúde da família que informam o acompanhamento vacinal, nutricional de crianças e pré-natal de gestantes.

A rede de educação pelo acompanhamento das condicionalidades tem a responsabilidade de, a cada bimestre, relatar a frequência escolar individualmente de mais de 17 milhões de beneficiários do PBF entre 06 e 17 anos. As informações são registradas diretamente no Sistema Presença do Ministério da Educação. Por sua vez, a rede de saúde possui mais de 10 milhões de famílias para acompanhamento semestral, coletando informações sobre o calendário de vacinação das crianças menores de 7 anos, sobre o cumprimento dos exames de pré-natal das gestantes, além de informações do peso e altura tanto das crianças quanto das gestantes. Essas informações são coletadas no Mapa de Acompanhamento da Saúde e registradas no Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família do Ministério da Saúde.

No acompanhamento de educação de fevereiro e março de 2012, último período consolidado, foram monitorados 88,1% (14,3 milhões) de crianças, adolescentes e jovens entre 6 e 17 anos, em relação a um total de 16,3 milhões. Do total de observados, 93% tiveram frequência escolar acima do percentual mínimo exigido, ao passo que 7% dos alunos tiveram baixa frequência. A baixa frequência escolar de cada um desses alunos vem seguida do motivo correspondente, a fim de que seja possível identificar as situações que interferem na presença dos beneficiários às aulas. Os motivos são desde situações de calamidade pública, inexistência de oferta dos serviços, interrupção de aulas devido às greves, até situações de doença do aluno, óbito na família, situações de violência no contexto familiar, abandono escolar, trabalho infantil, mendicância e trajetória de rua, entre outros. A proposta é que, com base no resultado das condicionalidades, as

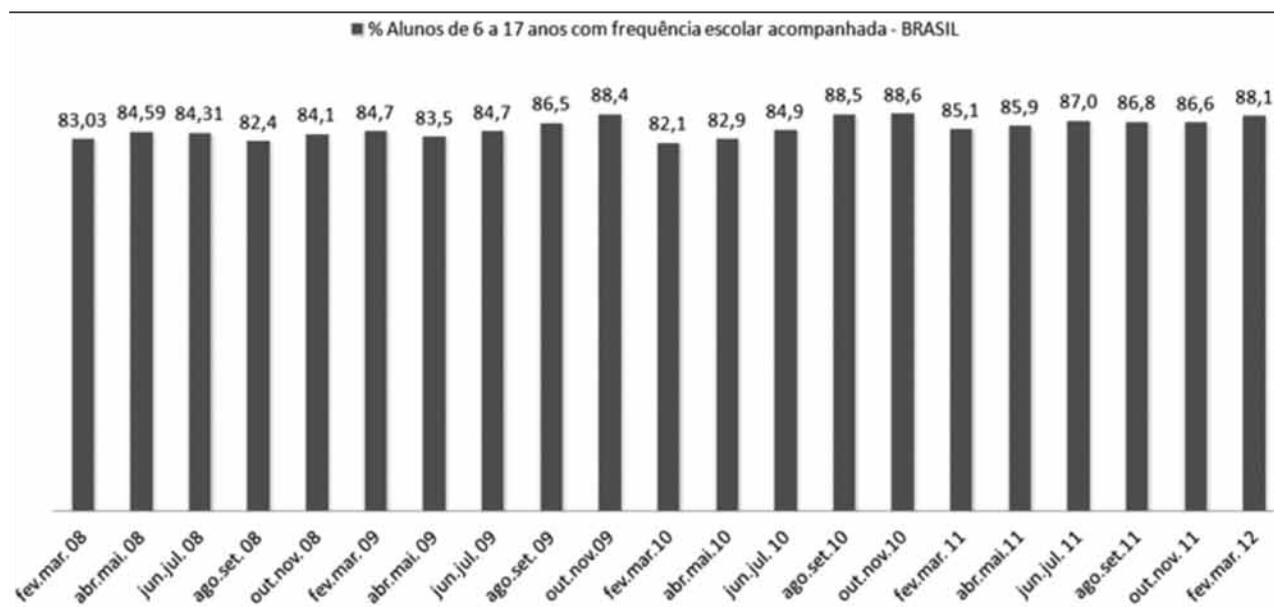
áreas de educação, saúde e assistência social se articulem para o adequado acompanhamento desses grupos familiares.

O controle da frequência escolar, no período de 2008 a 2012, apresenta resultados expressivos, com percentuais acima de 80% em todos os períodos, conforme se observa no gráfico 1.

Na área de saúde, o acompanhamento da condicionalidade tem evoluído progressivamente, como se observa no gráfico 2. Na 2ª vigência de 2011, último resultado consolidado, foram acompanhadas 71,85% (7,3 milhões) das famílias do total de 10,08 milhões que compunham o público para observação. Entre 2008 e 2012, o acompanhamento de saúde evoluiu 14,2 pontos

GRÁFICO 1

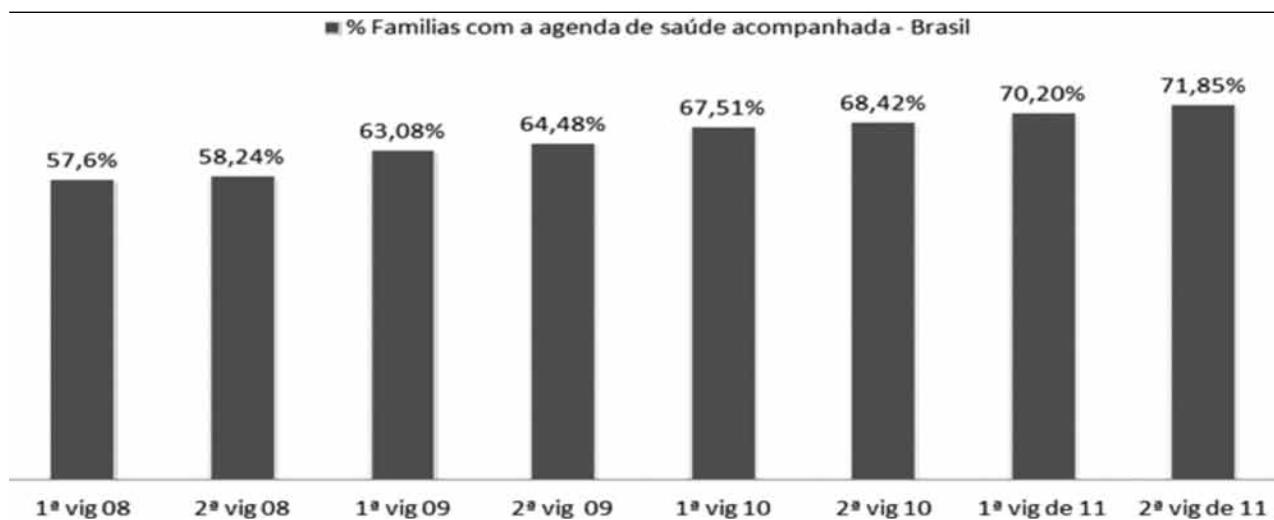
**Evolução do Acompanhamento da Frequência Escolar (6 a 17 anos) – 2008 a 2012 – BRASIL**



Fonte: Sistema de Condicionalidades (Sicon). Decon/Senarc/ MDS

GRÁFICO 2

**Evolução do Acompanhamento da Agenda de Saúde (famílias) – 2008 a 2012-Brasil**



Fonte: Sistema de Condicionalidades (Sicon). Decon/Senarc/ MDS

percentuais, saindo de 57,6% (2008) para 71,85% (2012).

Com base nos resultados, observa-se também que um número significativo de crianças, adolescentes e jovens na área de educação, e famílias na área de saúde, não são acompanhadas. Na educação são cerca de 1,9 milhão de beneficiários no perfil (6 a 17 anos) e na saúde em torno de 2,8 milhões de famílias sem acompanhamento (registro de informações), com base no último período. Esses beneficiários não monitorados pelas condicionalidades de educação e de saúde podem evidenciar famílias com endereços desatualizados no Cadastro Único, assim como inexistência de oferta no serviço, dificuldades no âmbito da gestão, famílias indígenas, famílias quilombolas e famílias em situação de extrema pobreza com maiores obstáculos no acesso aos serviços sociais básicos. Observa-se que no âmbito do Programa Bolsa Família existem famílias que, pela situação econômica, social e cultural em que se encontram, demandam uma ação diferenciada do poder público, a fim de que suas especificidades sejam consideradas.

Fundamental a articulação entre as áreas e entes federados, empenhados na busca ativa dessas famílias para que sejam incluídas nas políticas, programas e serviços oferecidos pelo poder público. Com este propósito, e em consonância com o Plano Brasil sem Miséria, no diálogo com o eixo de acesso aos serviços, o atual estágio da implementação da gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família tem priorizado qualificar o acesso dos beneficiários do PBF às políticas de educação e saúde, por meio de parcerias com programas considerados estratégicos, e aprimorar a interlocução com os parceiros federais e estaduais para que, a partir dos resultados do acompanhamento das condicionalidades, sejam realizados diagnósticos por estados e definidas ações em municípios considerados estratégicos.

As coordenações estaduais do PBF, nas três áreas, são fundamentais como ponte de diálogo entre o governo federal e as gestões municipais. Com a

disponibilização de diversas informações advindas de vários sistemas<sup>10</sup>, existe um universo muito expressivo de dados para serem trabalhados. A aproximação entre governo federal e estadual é fundamental na perspectiva da elaboração de diagnósticos, com vistas a favorecer o planejamento e a tomada de decisões por parte dos governos municipais<sup>11</sup>, para aperfeiçoar a gestão do Bolsa Família.

Nesse sentido, aprimorar a interlocução com os parceiros estaduais – coordenadores estaduais do Programa Bolsa Família nas áreas de educação, saúde e assistência social – por meio das Comissões Estaduais Intersetoriais do PBF é um desafio que está posto para a gestão das condicionalidades. Com oito anos de Programa Bolsa Família e seis anos de implementação da gestão de condicionalidades, o acúmulo de informações e a experiência adquirida no decorrer deste período favorecem iniciativas no âmbito das comissões intersetoriais, que se respaldem na análise dos resultados do acompanhamento e na produção de relatórios, orientando a tomada de decisões e o planejamento de ações intersetoriais junto aos municípios, tendo em vista o reforço do acesso aos serviços sociais básicos por parte das famílias beneficiárias e, conseqüentemente, a ruptura do ciclo de pobreza entre as gerações.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A implementação do Programa Bolsa Família (PBF) apresenta dois desafios: o da coordenação federativa e o da intersetorialidade. Do primeiro decorre a construção de um modelo de gestão compartilhada com estados e municípios, em que as responsabilidades de cada esfera são definidas e acordadas, buscando maior efetividade no atendimento às famílias beneficiárias. Já o desafio da intersetorialidade está presente na concepção de condicionalidades adotada pelo programa e na

<sup>10</sup> Sistemas: Sistema de Condicionalidades (SICON, MDS), Sistema de Gestão do Bolsa Família (MS), Sistema Presença (MEC).

<sup>11</sup> Em todos os estados brasileiros existe formalmente designada a Coordenação Estadual Intersetorial do PBF, composta sempre pelas áreas de educação, saúde, assistência social e, eventualmente, pelas áreas de planejamento e trabalho.

articulação de outras ações, em especial de saúde e educação, voltadas para o desenvolvimento das famílias beneficiárias.

O desafio da coordenação federativa ocorre em geral nas políticas públicas brasileiras, embora adquira contorno especial na gestão do Programa Bolsa Família. Trata-se do desafio de juntar as esferas da União, estados e municípios em prol de objetivos comuns e com delimitações específicas a cada esfera. No âmbito da atuação federal do Programa Bolsa Família, em especial na gestão de condicionalidades, é muito difícil um trabalho direto com 5.565 municípios. Diante disso, torna-se importante o papel dos estados como interlocutor do governo federal, para as ações de orientação, capacitação e monitoramento junto aos municípios de suas respectivas unidades federativas.

A gestão intersetorial é fundamental no âmbito das condicionalidades do PBF, pois a atuação conjunta das áreas de saúde, educação e assistência social, além de possibilitar o registro do acompanhamento das condicionalidades das famílias, permite a identificação de problemas relacionados à oferta e/ou ao acesso aos serviços, que devem ser objeto de ações específicas para sua resolução. Muitos dos problemas vivenciados pelas áreas de saúde e educação não são solucionados somente pelas próprias áreas, pois em contextos de situações de vulnerabilidade social tais dificuldades apresentam dimensões multidimensionais que requerem uma abordagem integral em conjunto com outras esferas de atuação.

Enfim, a gestão intersetorial e federativa é algo bastante complexo, com diversas facetas, e requer uma análise mais alongada. O presente texto procurou relatar, em linhas gerais, a experiência da gestão das condicionalidades do PBF, evidenciando algumas características e desafios dessa megaoperação realizada em todo o país, que envolve periodicamente a rede de saúde, educação e assistência social nos três níveis federativos.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta o programa Bolsa Família.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004. Institui o Programa Bolsa Família.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. Guia para o Acompanhamento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família, 2008
- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. Guia para o Acompanhamento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família, Volume I, 2010.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria GM nº 321, 27 de setembro de 2008. Regulamenta a Gestão de Condicionalidades do Programa Bolsa Família.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Resolução CIT, nº 07 de 10 de setembro de 2009. Cria o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).
- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria Interministerial nº 2, de 16 de setembro de 2009. Instituiu o Fórum Intergovernamental e Intersetorial de Gestão de Condicionalidades.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Portaria Interministerial MEC/ MDS nº 3.789, de 17 de novembro de 2004. Dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de educação relativas às condicionalidades das famílias beneficiárias do programa Bolsa Família.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Portaria Interministerial MS/ MDS nº 2.509, de 18 de novembro de 2004. Dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de saúde relativas às condicionalidades das famílias beneficiárias do programa Bolsa Família.